

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 15 dicembre 2005¹

I — Introduzione

1. Il presente caso fornisce l'occasione di chiarire la posizione giuridica, con riferimento all'accesso al mercato del lavoro comunitario, dei cittadini di Stati terzi i quali siano familiari di cittadini dell'Unione.

3. In tale contesto la Cour administrative² lussemburghese (in prosieguo anche: il «giudice della causa principale») chiede alla Corte l'interpretazione del diritto comunitario, e in sostanza se il soggetto in questione, cittadino di uno Stato terzo, sia esente dall'obbligo del permesso di lavoro sulla base delle disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori.

II — Contesto normativo

A — *Diritto comunitario*

2. L'interessato è cittadino di uno Stato terzo, coniugato con una cittadina lussemburghese, e risiede con la moglie in Belgio, nei pressi del confine con il Lussemburgo. Mentre la moglie svolgeva in Belgio una formazione professionale ed un tirocinio, egli intendeva svolgere un'attività di lavoro dipendente in Lussemburgo: le autorità locali gli hanno però negato il permesso di lavoro.

4. Il contesto normativo comunitario della presente causa è determinato dall'art. 11 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (in

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Corte d'appello amministrativa.

prosiegua: il «regolamento n. 1612/68»³), il quale prevede quanto segue:

«Il coniuge ed i figli minori di anni 21 o a carico di un cittadino di uno Stato membro che eserciti sul territorio di uno Stato membro un'attività subordinata o non subordinata, hanno il diritto di accedere a qualsiasi attività subordinata su tutto il territorio di tale Stato, anche se non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro».

5. Nel preambolo del regolamento n. 1612/68 è affermato quanto segue:

«La libera circolazione costituisce per i lavoratori e per le loro famiglie un diritto fondamentale; (...) la mobilità della manodopera nella Comunità dev'essere uno dei mezzi che garantiscano al lavoratore la possibilità di migliorare le sue condizioni di vita e di lavoro e di facilitare la sua

promozione sociale, contribuendo nel contempo a soddisfare le necessità dell'economia degli Stati membri; (...) occorre affermare il diritto di tutti i lavoratori degli Stati membri di esercitare l'attività di loro scelta all'interno della Comunità» (terzo 'considerando').

«Il diritto di libera circolazione richiede, perché esso possa essere esercitato in condizioni obiettive di libertà e di dignità, che sia assicurata di diritto e di fatto la parità di trattamento per tutto ciò che si riferisce all'esercizio stesso di un'attività subordinata e all'accesso all'alloggio, e che siano anche eliminati gli ostacoli che si oppongono alla mobilità dei lavoratori, specie per quanto riguarda il diritto per il lavoratore di farsi raggiungere dalla famiglia e le condizioni d'integrazione della famiglia nella società del paese ospitante» (quinto 'considerando').

6. Va anche richiamata la direttiva del Consiglio 29 ottobre 1993, 93/96/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti⁴ (in prosieguo anche: la «direttiva studenti»).

3 — GU L 257, pag. 2. L'art. 11 del regolamento n. 1612/68 è stato abrogato e sostituito dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, rettificata in GU L 229, pag. 35; in prosieguo: la «direttiva 2004/38»). Tale modifica entrerà però in vigore solo il 30 aprile 2006, ed è pertanto irrilevante per la vicenda oggetto della causa principale.

4 — GU L 317, pag. 59. La direttiva 93/96 è stata abrogata e sostituita dalla direttiva 2004/38. Tale modifica entrerà però in vigore solo il 30 aprile 2006, ed è pertanto irrilevante per la vicenda oggetto della causa principale.

L'art. 2, n. 2, secondo comma, di tale direttiva prevede quanto segue:

«Il coniuge e i figli a carico di un cittadino di uno Stato membro il quale beneficia del diritto di soggiorno nel territorio di uno Stato membro hanno il diritto di accedere a qualsiasi attività salariata o non salariata nell'insieme del territorio di detto Stato membro anche se non hanno la cittadinanza di uno Stato membro».

B — *Diritto nazionale*

7. Il giudice della causa principale non chiarisce nei particolari quali disposizioni del diritto lussemburghese siano applicabili al giudizio a quo. Dall'ordinanza di rinvio pregiudiziale si ricava tuttavia che in Lussemburgo soggetti come il sig. Cikotic, i quali non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro dello Spazio economico europeo, devono munirsi di un permesso di lavoro, il quale può essere rifiutato, tra l'altro, per ragioni di politica del lavoro⁵.

5 — Risulta inoltre dagli atti di causa che, nel procedimento di fronte alle autorità lussemburghesi, sono state in particolare richiamate le seguenti disposizioni di diritto nazionale: art. 27 della legge 28 marzo 1972, come modificata (Loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1) l'entrée et le séjour des étrangers; 2) le contrôle médical des étrangers; 3) l'emploi de la main-d'œuvre étrangère — Normativa in materia di: 1) ingresso e soggiorno degli stranieri; 2) controlli medici degli stranieri; 3) impiego di lavoratori stranieri) e art. 10 del regolamento grand-ducale 12 maggio 1972, come modificato (Règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg — Normativa che stabilisce i provvedimenti applicabili all'impiego dei lavoratori stranieri nel territorio del Granducato di Lussemburgo).

III — **Fatti e procedimento**

8. La sig.ra Cynthia Mattern è cittadina lussemburghese. Ella è coniugata con il sig. Hajrudin Cikotic, il quale è, secondo quanto afferma il giudice della causa principale, «cittadino jugoslavo».

9. Nella primavera 2003 i coniugi vivevano insieme nel comune di Athus (Aubagne), in Belgio. Ivi la sig.ra Mattern ha seguito un corso professionale per assistente familiare e sanitaria⁶, e svolto un tirocinio⁷. Risulta dagli atti che la sig.ra Mattern ha ottenuto in data 30 giugno 2003 dalla scuola professionale belga da lei frequentata un attestato di qualifica⁸. Per il periodo successivo al 15 luglio 2003 ella era titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato con una ditta di Petange, nel Granducato di Lussemburgo, anche se non è chiaro in quale data precisa tale contratto sia stato stipulato.

10. Sempre nella primavera 2003 il sig. Cikotic, dal Belgio, ha cercato un impiego

6 — «Formation d'auxiliaire familiale et sanitaire à l'enseignement secondaire professionnel».

7 — Risulta dagli atti che si è trattato di un tirocinio svolto in qualità di aiuto infermiera («aide soignante») nel periodo marzo-giugno 2003.

8 — «Certificat de qualification de sixième année de l'enseignement secondaire professionnel» (attestato di qualifica del sesto anno di liceo professionale), provvisoriamente rilasciato il 30 giugno 2003 dall'Athénée Royal Athus di Aubagne (Athus).

quale lavoratore dipendente in Lussemburgo. Il 18 marzo 2003⁹ una ditta di Ernster, nel Granducato di Lussemburgo, ha rilasciato una dichiarazione di assunzione per il sig. Cikotic, ed ha contestualmente richiesto per lui un permesso di lavoro¹⁰.

11. Con provvedimento 14 luglio 2003 il Ministro del Lavoro e dell'Occupazione lussemburghese¹¹ ha negato al sig. Cikotic il permesso di lavoro, con la motivazione che presso l'Ufficio del lavoro lussemburghese era già registrato un numero sufficiente di lavoratori non qualificati in cerca di impiego, e che andava garantito un accesso prioritario ai posti di lavoro disponibili ai cittadini degli Stati dello Spazio economico europeo. Inoltre il datore di lavoro non avrebbe dichiarato il posto in questione come libero, e l'avrebbe occupato illegalmente dal 17 marzo 2003 (impiegandovi il sig. Cikotic).

12. I coniugi Mattern e Cikotic hanno impugnato il provvedimento di diniego, lamentando in particolare la violazione delle norme comunitarie. Attualmente la controversia è pendente in secondo grado dinanzi alla Cour administrative lussemburghese.

13. A quanto risulta la sig.ra Mattern e il sig. Cikotic vivono tuttora insieme in Athus, Belgio; tuttavia, la sig.ra Mattern è impiegata come lavoratrice subordinata in Lussemburgo¹².

IV — Questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

14. L'11 febbraio 2005 la Cour administrative lussemburghese ha sospeso il procedimento e sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se le norme comunitarie relative alla libera circolazione dei lavoratori siano applicabili alla situazione di un cittadino di uno Stato terzo, coniuge di un cittadino comunitario che, in un paese membro diverso dal proprio, abbia svolto una formazione ed un tirocinio professionali, e se da ciò derivi che il soggetto extracomunitario possa essere esentato dall'obbligo di ottenere un permesso di lavoro, in base alle norme che assicurano ai cittadini comunitari e ai loro familiari cittadini di paesi terzi il diritto alla libera circolazione dei lavoratori».

9 — Data di ricevimento da parte dell'Ufficio del lavoro lussemburghese («Administration de l'Emploi»).

10 — «Déclaration d'Engagement tenant lieu de demande en obtention du permis de travail».

11 — Ministre du Travail et de l'Emploi.

12 — Cfr. sul punto le incontestate affermazioni contenute nelle memorie dei ricorrenti in entrambi i gradi del giudizio a quo.

15. Nel corso del procedimento dinanzi alla Corte hanno presentato osservazioni scritte il governo tedesco, il governo del Regno Unito e la Commissione.

17. A prescindere dai diritti particolari che possono derivare da un accordo di associazione¹³, il cittadino di uno Stato terzo non ha, allo stato attuale, un *diritto originario, riconosciuto dall'ordinamento comunitario*, all'accesso al mercato del lavoro in uno Stato membro¹⁴.

V — Valutazione

16. Con la sua questione pregiudiziale il giudice della causa principale intende essenzialmente sapere se possa negarsi al cittadino di uno Stato terzo la possibilità di intraprendere e svolgere un'attività di lavoro dipendente in uno Stato membro qualora ricorrano le seguenti circostanze:

18. Gli può tuttavia spettare un *diritto derivato* ad intraprendere e svolgere un'attività di lavoro dipendente in uno Stato membro, qualora egli sia coniuge o figlio di un lavoratore emigrante che lavora in tale Stato (art. 11 del regolamento n. 1612/68). Lo stesso vale per il coniuge o il figlio di un cittadino dell'Unione il quale risieda in tale Stato membro facendo uso del suo diritto alla libera circolazione in quanto studente (art. 2, n. 2, secondo comma, della direttiva 93/96)¹⁵.

- il cittadino dello Stato terzo è coniugato con una cittadina di tale Stato membro;
- la moglie ha effettuato in un altro Stato membro una formazione professionale ed un tirocinio;
- i coniugi vivono insieme in tale secondo Stato membro.

13 — Ad esempio, con l'art. 28 dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (GU 1994, L 1, pag. 3) la libera circolazione dei lavoratori è stata estesa integralmente nell'ambito del SEE; per i cittadini svizzeri vale l'Accordo bilaterale tra la Comunità Europea ed i suoi Stati Membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (GU 2002, L 114, pag. 6). Meno esteso è l'Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia (GU 1964, n. 217, pag. 3685), con le relative misure di esecuzione di cui alla decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 1/80, relativa allo sviluppo dell'associazione (cfr. anche l'art. 12 dell'Accordo di associazione e l'art. 6 della decisione n. 1/80).

14 — Per gli ultimi sviluppi in tale ambito cfr. anche la proposta della Commissione di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo, COM/2001/386 def. (GU 2001, C 332 E, pag. 248); per il futuro cfr. anche la direttiva del Consiglio 25 novembre 2003, 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44), in particolare gli artt. 11 e 14 della stessa.

15 — A partire dal 30 aprile 2006 un'analogia regola orizzontale varrà, ai sensi dell'art. 23 della direttiva 2004/38, per i familiari dei cittadini dell'Unione. Essa sostituirà sia l'art. 11 del regolamento n. 1612/68 che l'art. 2, n. 2, secondo comma, della direttiva 93/96.

19. Richiamando tali norme non scenderò nei particolari relativi ai problemi del diritto di ingresso e di soggiorno, né sul possibile abuso delle disposizioni comunitarie. Sulla base delle informazioni disponibili non vi sono né elementi che facciano supporre un soggiorno illegale del sig. Cikotic nella Comunità, né indizi di un matrimonio simulato o di una residenza meramente formale dei coniugi Cikotic e Mattern in Belgio.

A — Diritto derivato ad iniziare e a svolgere un'attività di lavoro dipendente ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68

20. Un diritto derivato all'accesso al mercato del lavoro può derivare al sig. Cikotic innanzitutto dall'art. 11 del regolamento n. 1612/68, a cui il giudice della causa principale fa esplicito riferimento nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale. Il sig. Cikotic può dunque invocare tale disposizione, purché egli ricada nel suo ambito di applicazione personale e territoriale.

1) Ambito di applicazione personale: coniugi di un lavoratore

21. Il sig. Cikotic rientra nel campo di applicazione personale dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68, qualora sua moglie, la

sig.ra Mattern, cittadina lussemburghese, la quale svolge un tirocinio in Belgio, possa essere considerata una lavoratrice ai sensi della citata norma.

22. Il concetto di lavoratore ai sensi dell'art. 39 CE e del regolamento n. 1612/68 è un concetto di diritto comunitario che, secondo costante giurisprudenza, non deve essere interpretato restrittivamente¹⁶.

23. La caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un determinato periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, talune prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione¹⁷.

24. La qualità di lavoratore ai sensi del diritto comunitario non dipende dal fatto che il rapporto di lavoro abbia, in base al

16 — Sentenze 23 marzo 2004, causa C-138/02, Collins (Racc. pag. I-2703, punto 26), 7 settembre 2004, causa C-456/02, Trojani (Racc. pag. I-7573, punto 15), e 17 marzo 2005, causa C-109/04, Kranemann (Racc. pag. I-2421, punto 12). Cfr. anche sentenze 19 marzo 1964, causa 75/63, Unger (Racc. pag. 349, pagg. 363 e segg.), 23 marzo 1982, causa 53/81, Levin (Racc. pag. 1035, punti 11 e 13), 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum (Racc. pag. 2121, punto 16), 31 maggio 1989, causa 344/87, Bettray (Racc. pag. 1621, punto 11), 26 febbraio 1992, causa C-3/90, Bernini (Racc. pag. I-1071, punto 14), 8 giugno 1999, causa C-337/97, Meeusen (Racc. pag. I-3289, punto 13), e 19 novembre 2002, causa C-188/00, Kurz (Racc. pag. I-10691, punto 32).

17 — Sentenze Lawrie-Blum (punto 17), Bettray (punto 12), Bernini (punto 14), Meeusen (punto 13), Kurz (punto 32), Collins (punto 26), Trojani (punto 15) e Kranemann (punto 12), citate alla nota 16.

diritto nazionale, una natura *sui generis*, come non importa quale sia la produttività dell'interessato, da dove provengano i mezzi per la retribuzione o il fatto che questa sia soggetta a limiti¹⁸. È lavoratore semplicemente colui che svolge attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie¹⁹.

25. Pertanto anche una persona che effettua un tirocinio nell'ambito di una formazione professionale deve considerarsi lavoratore se il tirocinio si svolge secondo le modalità di un'attività retribuita reale ed effettiva²⁰.

26. Sulla base delle informazioni disponibili non è possibile affermare in modo conclusivo se la sig.ra Mattern possedesse tali requisiti. In ogni caso la Corte, in un procedimento pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 CE, non può pronunciarsi sul merito della causa principale, o applicare a provvedimenti o a situazioni nazionali le norme comunitarie di cui essa ha fornito

l'interpretazione²¹. Spetta invece al giudice nazionale svolgere tutti gli accertamenti necessari.

27. Poiché un tirocinio effettuato nell'ambito di una formazione professionale è destinato soprattutto a migliorare le capacità professionali, il giudice nazionale ha facoltà, allorché valuta il carattere reale ed effettivo delle prestazioni di cui trattasi, di accertare, tra l'altro, se l'interessato abbia compiuto un numero di ore di tirocinio sufficiente per familiarizzarsi con il lavoro²².

28. Inoltre il giudice della causa principale dovrà accertare se la sig.ra Mattern abbia ottenuto, per il suo tirocinio, una — seppur modesta — retribuzione. Solo in tal caso essa può essere considerata lavoratrice.

29. Dagli accertamenti che il giudice della causa principale dovrà compiere dipende dunque in ultima analisi il fatto che il sig.

18 — Sentenze Levin (punto 16), Lawrie-Blum (punti 20 e 21), Bettray (punti 15 e 16), Kurz (punto 32), Trojani (punto 16) e Kranemann (punto 17), citate alla nota 16.

19 — Sentenze Bettray (punto 13), Bernini (punto 14), Meeusen (punto 13), Collins (punto 26), Trojani (punto 15) e Kranemann (punto 12), citate alla nota 16.

20 — Sentenza Bernini (punto 15), analogamente alle sentenze Lawrie-Blum (punti 19-21) e Kranemann (punto 13), citate alla nota 16.

21 — Giurisprudenza costante; cfr., di recente, sentenza 9 giugno 2005, causa C-211/03, HLH Warenvertriebs GmbH (Racc. pag. I-5141, punto 96).

22 — Sentenza Bernini (cit. alla nota 16, punto 16).

Cikotic, in quanto coniuge della sig.ra Mattern, rientri o meno nell'ambito di applicazione personale dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68.

2) Ambito di applicazione territoriale: il luogo di svolgimento dell'attività

30. Il sig. Cikotic rientra nell'ambito di applicazione territoriale dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68 qualora la moglie, la sig. Mattern, svolga «sul territorio di uno Stato membro»²³ un'attività di lavoro dipendente²⁴, ed egli stesso intenda svolgere un'attività di lavoro dipendente nel territorio «di tale Stato».

31. Ciò che caratterizza il presente caso è il fatto che i coniugi Cikotic e Mattern vivono insieme in Belgio, e che la sig.ra Mattern, nel

periodo di tempo rilevante, la primavera 2003²⁵, ha svolto ivi una formazione professionale ed un tirocinio, mentre il sig. Cikotic nel medesimo periodo intendeva inserirsi nel mercato del lavoro non *dello stesso*, ma *di un altro* Stato membro — il Lussemburgo.

32. In una tale fattispecie l'art. 11 del regolamento n. 1612/68 non è applicabile, poiché esso richiede espressamente che il luogo in cui è impiegato il lavoratore di origine comunitaria e quello del coniuge originario di uno Stato terzo si trovino *nel medesimo Stato membro* (nel territorio «di tale Stato»). Sul punto concordano anche gli Stati intervenuti nella causa e la Commissione.

33. Il diritto a svolgere un'attività subordinata ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68 non garantisce ai familiari di un lavoratore emigrante un diritto originario alla libera circolazione. Esso va invece a vantaggio, come anche le disposizioni di cui agli artt. 10-12 del regolamento n. 1612/68, del *lavoratore emigrante* della cui famiglia faccia parte, quale coniuge o figlio a carico, il cittadino di uno Stato terzo. Le citate disposizioni sono parte di un quadro normativo con il quale si mira ad eliminare gli ostacoli che si oppongono alla mobilità dei *lavoratori emigranti*, specie per quanto riguarda il diritto per il lavoratore di farsi

23 — Così anche le versioni francese, (...), [tedesca], portoghese e olandese del regolamento. Invece nelle versioni danese, inglese, finlandese, svedese e spagnola dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68 si parla di svolgimento dell'attività in un *altro* Stato membro.

24 — L'eventualità dello svolgimento di un'attività autonoma, di cui pure si occupa l'art. 11 del regolamento n. 1612/68, non rileva nel presente caso.

25 — Va ricordato che nella primavera 2003 il sig. Cikotic ha cercato dal Belgio lavoro in Lussemburgo, e che una ditta lussemburghese ha richiesto per lui alle autorità locali, in data 18 marzo 2003, un permesso di lavoro. La decisione di rigetto del Ministro lussemburghese del Lavoro e dell'Occupazione è del 14 luglio 2003.

raggiungere dalla famiglia e le condizioni d'integrazione della famiglia *nel paese ospitante*²⁶.

parla il medesimo 'considerando', possono essere raggiunti molto meglio se, accanto al lavoratore emigrante, anche il coniuge contribuisce nel medesimo luogo, con il proprio reddito, al sostentamento della famiglia.

34. Così il solo scopo anche dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68 è quello di realizzare il diritto alla libera circolazione *del lavoratore emigrante* ai sensi dell'art. 39 CE, e in tal modo il diritto suo e dei suoi familiari alla tutela della vita familiare, quale espresso anche nell'art. 8 CEDU²⁷ e ora altresì nell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁸. In tale contesto va anche compreso il terzo 'considerando' del regolamento n. 1612/68, quando afferma che la libera circolazione costituisce «per i lavoratori e per le loro famiglie un diritto fondamentale». Il miglioramento delle condizioni di vita e la promozione sociale, di cui

35. A causa di tale obiettivo di integrazione il diritto dei familiari dei lavoratori emigranti a svolgere un'attività di lavoro subordinata non è garantito a livello comunitario, ma è limitato allo Stato in cui il lavoratore emigrante è impiegato.

26 — Quinto 'considerando' del regolamento n. 1612/68. Sul ruolo della vita familiare nel quadro delle disposizioni sulla libera circolazione cfr. anche sentenze 14 aprile 2005, causa C-157/03, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-2911, punto 26), 25 luglio 2002, causa C-459/99, MIRAX (Racc. pag. I-6591, punto 53), 11 luglio 2002, causa C-60/00, Carpenter (Racc. pag. I-6279, punti 38, 39 e 42), 11 aprile 2000, causa C-356/98, Kaba (Racc. pag. I-2623, punto 20), e 13 novembre 1990, causa C-308/89, Di Leo (Racc. pag. I-4185, punto 13).

27 — Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

28 — GU 2000, C 364, pag. 1. La Carta dei diritti fondamentali non contiene, in quanto tale, disposizioni giuridicamente vincolanti comparabili a quelle del diritto primario, tuttavia, quale fonte di cognizione, essa fornisce indicazioni sui diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento comunitario. Cfr. sul punto le conclusioni da me presentate l'8 settembre 2005 nella causa C-540/03, Parlamento/Consiglio, decisa con sentenza 27 giugno 2006 (Racc. pag. I-5769, paragrafo 108), e il 14 ottobre 2004 nelle cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Berlusconi e a., decisa con sentenza 3 maggio 2005 (Racc. pag. I-3565, nota 83); nello stesso senso le conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro presentate il 29 giugno 2004 nella causa C-181/03 P, Nardone (Racc. 2005, pag. I-199, paragrafo 51), dell'avvocato generale Mischo, presentate il 20 settembre 2001 nelle cause riunite C-20/00 e C-64/00, Booker Aquaculture e Hydro Seafood (Racc. 2003, pag. I-7411, paragrafo 126), dell'avvocato generale Tizzano, presentate l'8 febbraio 2001 nella causa C-173/99, BECTU (Racc. pag. I-4881, paragrafo 28), e dell'avvocato generale Léger, presentate il 10 luglio 2001 nella causa C-353/99 P, Hautala (Racc. 2001, pag. I-9565, paragrafi 82 e 83); più prudentemente si è espresso l'avvocato generale Alber nelle conclusioni da lui presentate il 24 ottobre 2002 nella causa C-63/01, Evans (Racc. 2003, pag. I-14447, paragrafo 80).

36. Senza dubbio non si verifica sempre il caso ideale, in cui sia il lavoratore emigrante che i suoi familiari trovano nel medesimo luogo un'abitazione, un impiego e la formazione. Pertanto, per rendere comunque possibile la loro migliore integrazione nel paese ospitante, può essere necessario che i familiari di un lavoratore emigrante ricerchino un impiego adeguato nei dintorni del luogo di comune residenza.

37. Tale necessità trova espressione nel testo dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68: il coniuge e i figli del lavoratore emigrante hanno il diritto di esercitare un'attività subordinata «su tutto il territorio» dello Stato ospitante, vale a dire anche in luoghi diversi da quello della comune residenza

ovvero da quello in cui è impiegato il lavoratore emigrante.

più lontane città belghe, quali Bruxelles o Namur.

38. D'altra parte può essere ben più naturale, in regioni di confine, cercare un impiego confacente negli Stati vicini, piuttosto che «su tutto il territorio» dello Stato membro ospitante. Così, da Salisburgo può essere molto più oneroso rivolgersi verso Vienna che verso la confinante Alta Baviera (Germania), e la distanza di Thionville (Francia) dal Lussemburgo è assai minore di quella da Parigi o da Marsiglia. Proprio nella regione di confine tra il Belgio, il Lussemburgo, la Francia e la Germania i *lavoratori frontaliere*²⁹ sono una realtà molto rilevante. Anche la località belga di Athus, dove risiedono insieme il sig. Cikotic e la sig.ra Mattern, si trova nelle immediate vicinanze del confine lussemburghese. Da lì il percorso fino alla sede del possibile datore di lavoro del sig. Cikotic, a Ernster, in Lussemburgo, è di soli km 47 circa³⁰. Di certo, ai fini dell'integrazione e della vita familiare comune dei coniugi Mattern e Cikotic in Belgio sarebbe vantaggioso se il sig. Cikotic potesse lavorare nel Granducato di Lussemburgo, anziché dover fare il pendolare verso

39. L'art. 11 del regolamento n. 1612/68 non prevede tuttavia, allo stato attuale del diritto comunitario, una simile possibilità di occupazione anche *oltre i confini intracomunitari* per i cittadini di Stati terzi. Il legislatore comunitario in effetti non ha limitato rigidamente le possibilità di lavoro per gli interessati al luogo di lavoro del lavoratore emigrante, ma — per favorire l'integrazione e accrescere la possibilità di trovare un posto di lavoro adeguato — le ha estese all'intero territorio dello Stato membro interessato. Fino ad ora non ha però a quanto pare ritenuto di estendere il diritto dei familiari a svolgere un'attività subordinata anche al di là dei confini dello Stato ospitante, nemmeno nella zona di confine prossima al luogo di residenza della famiglia del lavoratore emigrante.

40. Allo stato attuale del diritto comunitario quindi va affermato quanto segue:

29 — All'art. 1, lett. f), del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 883, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166, pag. 1, rettificato in GU L 200, pag. 1), si rinvia la seguente definizione di *lavoratore frontaliere*: «Qualsiasi persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro e che risiede in un altro Stato membro, nel quale ritorna in linea di massima ogni giorno o almeno una volta la settimana»; similmente già l'art. 1, lett. b, del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2).

30 — Tale percorso può essere effettuato in auto in circa 36 minuti, di cui 21 (35 km) su strade a scorrimento veloce (sulla base delle informazioni di www.viamichelin.de e www.map24.de, consultati da ultimo il 9 novembre 2005).

Dall'art. 11 del regolamento n. 1612/68 non deriva, per il cittadino di uno Stato terzo, alcun diritto a svolgere un'attività subordinata in uno Stato membro diverso da quello in cui il coniuge, utilizzando il proprio diritto alla libera circolazione in quanto cittadino di uno Stato membro, svolge la propria attività.

3) Mutamento della situazione di fatto dopo il diniego del permesso di lavoro

n. 1612/68 (esercizio di un'attività subordinata su tutto il territorio «di tale Stato»).

41. Per il caso in cui il diritto processuale nazionale applicabile consenta al giudice della causa principale di prendere in considerazione anche modifiche della situazione di fatto nel caso concreto sopravvenute *successivamente* al provvedimento di diniego del Ministro lussemburghese del Lavoro e dell'Occupazione³¹, dunque dopo il 14 luglio 2003, vanno svolte anche le considerazioni che seguono.

42. Come risulta dagli atti, per il periodo successivo al 15 luglio 2003 la sig.ra Mattern ha ottenuto un contratto di lavoro a tempo indeterminato da una ditta di Petange, nel Granducato di Lussemburgo, ed è da allora una lavoratrice dipendente in Lussemburgo.

43. Nella prospettiva odierna, dunque, il sig. Cikotic intende accedere al mercato del lavoro *nel medesimo Stato membro* in cui anche sua moglie svolge un'attività di lavoro subordinato, e ricade dunque, in base alla lettera della norma, nell'ambito di applicazione personale dell'art. 11 del regolamento

44. A tal riguardo, non crea problemi nemmeno il fatto che tale Stato membro sia anche quello di origine della sig.ra Mattern.

45. È vero che, notoriamente, le disposizioni del diritto comunitario non hanno valore per questioni esclusivamente interne ad uno Stato³². Nel caso in esame esiste tuttavia un collegamento con il diritto comunitario, in particolare poiché una persona ha utilizzato il suo diritto alla libera circolazione, cosicché il diritto comunitario trova applicazione anche nei confronti dello Stato membro di cui tale persona possiede la cittadinanza³³. L'idea di fondo è che per il cittadino di uno Stato membro sarebbe meno interessante utilizzare il proprio diritto alla libera circolazione se, in seguito, egli non potesse allo stesso modo far valere il diritto comunitario nei confronti del suo Stato d'origine come un cittadino di un altro Stato membro.

46. Qualora dunque il giudice della causa principale concluda che la sig.ra Mattern possiede i requisiti per essere qualificata

31 — In tal senso potrebbe essere inteso il richiamo alla sentenza nella causa C-19/92, Kraus (cit. alla nota 33), contenuto nel penultimo paragrafo della motivazione dell'ordinanza di rinvio, in cui si fa riferimento all'avviamento ad una professione della sig.ra Mattern «nel suo paese», e quindi ad un suo possibile ritorno sul mercato del lavoro lussemburghese.

32 — Sentenze 27 ottobre 1982, cause riunite 35/82 e 36/82, Morson e Jhanjan (Racc. pag. 3723, punti 16 e 17), 18 ottobre 1990, cause riunite C-297/88 e C-197/89, Dzodzi (Racc. pag. I-3763, punti 23 e 24), e 5 giugno 1997, cause riunite C-64/96 e C-65/96, Uecker e Jacquet (Racc. pag. I-3171, punti 16 e 21).

33 — Sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus (Racc. pag. I-1663, punti 15 e 16), 11 luglio 2002, causa C-224/98, D'Hoop (Racc. pag. I-6191, punto 30), e 29 aprile 2004, causa C-224/02, Pusa (Racc. pag. I-5763, in particolare punto 17).

lavoratrice emigrante³⁴, ella si troverà nella situazione di chi abbia fatto uso della propria libertà di circolazione ai sensi dell'art. 39 CE, e ricadrà quindi nell'ambito di applicazione del diritto comunitario.

emigrante ritorni sul mercato del lavoro del suo Stato membro di origine deve dunque essere garantito ai suoi familiari un diritto di lavorare anche in tale Stato, ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68.

47. Il medesimo ragionamento può essere effettuato a proposito dei diritti derivati dei familiari dei lavoratori emigranti, come sono disciplinati agli artt. 10-12 del regolamento n. 1612/68³⁵. Infatti, come già indicato³⁶, anche tali diritti derivati favoriscono in ultima analisi la mobilità dei lavoratori emigranti e la tutela della loro vita familiare.

49. La possibilità per i coniugi Mattern e Cikotic di continuare a risiedere insieme in Belgio, anche se impiegati in Lussemburgo, deriva per la sig.ra Mattern dal diritto alla libera circolazione di cui essa gode, in quanto cittadina dell'Unione, ai sensi dell'art. 18 CE³⁸; per il sig. Cikotic sussiste invece un diritto di soggiorno derivato ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, nn. 1 e 2, lett. a), della direttiva 90/364.

48. Al fine di garantire al meglio la mobilità di un lavoratore emigrante — ivi compreso il possibile rientro sul mercato del lavoro del suo Stato membro di provenienza — e di rendere in tal modo possibile in particolare la conservazione della sua vita familiare, è necessario che al coniuge e ai figli del lavoratore emigrante siano concessi non solo il diritto di ingresso e quello di soggiorno³⁷, ma anche il diritto di lavorare nello Stato membro in cui è impiegato il lavoratore emigrante. Nel caso in cui un lavoratore

50. Riassumendo:

Qualora un lavoratore, dopo aver usufruito del suo diritto alla libera circolazione, rientri nello Stato membro di cui è cittadino, il suo

34 — Cfr. sul punto i paragrafi 22-28 delle presenti conclusioni.

35 — Così la Corte ha già affermato che il diritto comunitario può essere legittimamente invocato, con riferimento al diritto di ingresso e di soggiorno del cittadino di uno Stato terzo, qualora tale cittadino di uno Stato terzo sia il coniuge di un cittadino dell'Unione che ritorna nel suo paese d'origine: cfr. sentenze 7 luglio 1992, causa C-370/90, Singh (Racc. pag. I-4265, punti 19-23), e 23 settembre 2003, causa C-109/01, Akrich (Racc. pag. I-9607, punto 54).

36 — Paragrafi 33 e segg. delle presenti conclusioni.

37 — Sentenze Singh (punti 19-23) e Akrich (punto 54), cit. entrambe alla nota 35.

38 — Limiti a tale diritto di soggiorno possono derivare dall'art. 1 della direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno (GU L 180, pag. 26; in prosieguo: la «direttiva 90/364»). Tale direttiva è stata abrogata e sostituita dalla direttiva 2004/38. Tale modifica entrerà però in vigore solo il 30 aprile 2006, ed è pertanto irrilevante per la vicenda oggetto della causa principale.

coniuge, originario di uno Stato terzo, ha il diritto, ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68, di esercitare un'attività di lavoro subordinato su tutto il territorio di tale Stato membro.

B — Diritto derivato ad intraprendere ed esercitare un'attività subordinata ai sensi dell'art. 2, n. 2, della direttiva 93/96

51. Qualora il giudice della causa principale concluda che il tirocinio svolto in Belgio dalla sig.ra Mattern non possedeva i requisiti di una reale ed effettiva occupazione, ed era invece di portata così limitata da configurarsi quale attività marginale ed accessoria, ella non andrà considerata una lavoratrice. Lo stesso varrebbe qualora la sig.ra Mattern non abbia, per il proprio tirocinio, ricevuto alcuna — benché ridotta — retribuzione³⁹.

52. Ciò non significa però in alcun modo che i coniugi Mattern e Cikotic restino esclusi dall'ambito di applicazione del diritto comunitario. Andrà in tal caso richiamata la

direttiva studenti, alla quale accennerò ora brevemente, per ragioni di completezza.

53. Diversamente da quanto può far immaginare il titolo, la direttiva studenti non si applica soltanto agli studenti di università e istituti tecnici superiori. Essa si applica anche, *ratione materiae*, al cittadino di uno Stato membro il quale si trovi in uno Stato membro diverso dal proprio e sia ivi iscritto ad un istituto riconosciuto per seguirvi, a titolo principale, una formazione professionale (art. 1, in fine, della direttiva 93/96). Pertanto corsi professionali come quello seguito dalla sig.ra Mattern in Belgio rientrano nella direttiva studenti. Ciò del resto si accorda con il fine della direttiva stessa, che è quello di consentire ai cittadini di uno Stato membro, in via assolutamente generale, l'accesso alla formazione professionale in un altro Stato membro⁴⁰.

54. Ai sensi dell'art. 2, n. 2, secondo comma, della direttiva studenti il sig. Cikotic, in quanto coniuge di una cittadina dell'Unione che soggiorna legalmente⁴¹ in uno Stato membro per ragioni di formazione professionale, può, indipendentemente dalla pro-

40 — Terzo e quarto 'considerando', nonché art. 1, prima parte, della direttiva 93/96.

41 — Il diritto di soggiornare nel paese, ai sensi dell'art. 1 della direttiva 93/96, può essere negato ad uno studente e ai suoi familiari qualora lo studente non possa dimostrare di disporre di mezzi di sostentamento sufficienti affinché egli e la sua famiglia non debbano, durante il soggiorno, rivolgersi all'assistenza sociale dello Stato ospitante.

39 — Cfr. paragrafi 23 e 28 delle presenti conclusioni.

pria cittadinanza, svolgere qualunque attività subordinata su tutto il territorio di tale Stato membro.

interna ad uno Stato. Già trasferendo la propria residenza all'estero, un cittadino dell'Unione fa valere, dopo l'introduzione del diritto di libera circolazione generalizzato (art. 18, n. 1, CE), un diritto garantito a livello comunitario⁴³.

55. Il campo di applicazione territoriale di tale disposizione è analogo a quello dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68 («nell'insieme del territorio di detto Stato membro»). Anche rispetto alla situazione giuridica dei familiari degli studenti, la direttiva studenti si basa su analoghe considerazioni, e persegue finalità simili a quelle del regolamento n. 1612/68. In particolare, ai sensi dell'ottavo 'considerando' di tale direttiva, l'esercizio del diritto di soggiorno da parte degli studenti può essere reale solo se è accordato anche ai familiari. La promozione della vita familiare e l'integrazione della famiglia nello Stato ospitante sono dunque rilevanti anche nel quadro della direttiva studenti. Sulla base di tali premesse, ciò che si è affermato precedentemente a proposito del regolamento n. 1612/68 vale anche per la direttiva studenti⁴².

56. Poiché la sig.ra Mattern si è recata all'estero, la vicenda in esame non è soltanto

57. Inoltre, la sig.ra Mattern si è trasferita in un altro Stato membro in qualità di studente, al fine svolgere una formazione professionale. Un tale soggiorno all'estero può anche essere vantaggioso non da ultimo per la successiva affermazione professionale dello studente nel suo Stato membro di origine⁴⁴. Rientrando in tale Stato lo studente può, ad esempio, svolgere ivi ulteriori attività formative, o perfino iniziare un'attività professionale. I diritti derivanti a favore della sig.ra Mattern e di suo marito dalla direttiva studenti devono pertanto poter essere fatti valere anche nei confronti del suo Stato di origine, il Lussemburgo⁴⁵.

43 — In tal senso anche le sentenze, citate alla nota 33, D'Hoop (in particolare punti 8 e 29) e Pusa (in particolare punti 12, 17 e 21), così come sentenza 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp (Racc. pag. I-6421, punti 40 e segg.). In senso contrario ancora sentenza 26 gennaio 1993, causa C-112/91, Werner (Racc. pag. I-429, punti 16 e 17), riferita però ad una situazione in cui il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione nonché, tra l'altro, le direttive 90/364 e 93/96 non erano ancora applicabili; cfr. sul punto anche le conclusioni dell'avvocato generale Léger, presentate il 1° marzo 2005 nella causa C-152/03, Ritter-Coulais, decisa con sentenza 21 febbraio 2006 (Racc. pag. I-1711, paragrafi 51-62).

44 — Nello stesso senso la sentenza Kraus (cit. alla nota 33, punti 18 e segg., con riferimento ad un titolo accademico conseguito all'estero).

45 — Cfr. anche, specificamente, i paragrafi 44-48 delle presenti conclusioni.

42 — Paragrafi 30-39 delle presenti conclusioni.

VI — Conclusione

58. Sulla base delle considerazioni svolte propongo alla Corte di rispondere come segue alla Cour administrative lussemburghese:

- 1) Dall'art. 11 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, non deriva, per il cittadino di uno Stato terzo, alcun diritto a svolgere un'attività subordinata in uno Stato membro diverso da quello in cui il coniuge, utilizzando il proprio diritto alla libera circolazione in quanto cittadino di uno Stato membro, svolge la propria attività.
- 2) Qualora un lavoratore, dopo aver usufruito del suo diritto alla libera circolazione, rientri nello Stato membro di cui è cittadino, il suo coniuge, originario di uno Stato terzo, ha il diritto, ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 1612/68, di esercitare un'attività di lavoro subordinato su tutto il territorio di tale Stato membro.